

## **Proposta metodologica per una misura a regia regionale che promuova sul territorio i Patti Locali di Sicurezza Integrata.**

### **Premessa**

---

I Patti Locali di Sicurezza Integrata sono la principale misura prevista dalla legge regionale 23/2007 per l'implementazione sul territorio di politiche integrate per la sicurezza dei cittadini. La ragione di questa scelta trae origine dalla consapevolezza, da tempo assunta nel dibattito politico e scientifico in materia, che la complessità del tema e i fattori che ne determinano gli effetti sulla percezione dei cittadini debba essere oggetto di una strategia d'intervento fondata sulla *governance*, sulla collaborazione e la cooperazione tra attori istituzionali e sociali.

La questione sicurezza delle città, infatti, ruota intorno al punto di equilibrio dell'incontro tra diverse libertà e alla definizione condivisa da parte della comunità degli spazi e dei limiti che queste devono avere. Il concetto di sicurezza muta nello spazio, nel tempo, nei contenuti, ma è sempre il prodotto di un processo articolato e complesso che si sviluppa con il concorso di tutti gli attori che agiscono sul territorio: quelli che decidono le politiche, quelli che vivono e fruiscono dei servizi e degli spazi, quelli che istituzionalmente devono garantire il controllo della legalità<sup>1</sup>.

Questo tema, quindi, è intimamente connesso con la capacità di tenere insieme le molte dimensioni del fenomeno sicurezza/insicurezza e le risorse di cui il territorio dispone, allo scopo di orientare le politiche pubbliche verso modalità in grado di rispondere in modo efficace ai problemi.

Il Patto Locale è quindi uno strumento delle politiche integrate di sicurezza urbana che organizza, intorno ad obiettivi condivisi e a una strategia di lavoro definita, la cooperazione tra i soggetti che in un determinato territorio vogliono convergere nella costruzione di politiche locali di sicurezza. Politiche che non siano mera risposta emergenziale a situazioni di allarme sociale o sommatoria di interventi non coordinati, ma programmazione coerente e stabile di interventi e azioni.<sup>2</sup>

Da questo punto di vista, la recente esperienza del bando regionale per il finanziamento dei Patti Locali di Sicurezza Integrata, pur registrando una significativa partecipazione degli enti locali piemontesi, ha messo in evidenza il ritardo e le criticità che ancora esistono nel definire programmi d'intervento che siano strumento di integrazione delle politiche, e partenariati che rappresentino l'ambito strategico della cooperazione tra attori istituzionali e sociali.

In primo luogo appare evidente la difficoltà dei promotori nel fare propria la natura del Patto come strumento di cooperazione tra enti per la realizzazione di politiche locali. Le

---

<sup>1</sup> Dal I° Rapporto sulla sicurezza integrata nella Regione Piemonte, novembre 2009.

<sup>2</sup> Ibidem

candidature infatti appaiono molto spesso come semplici progetti o sommatorie di interventi a sé stanti, piuttosto che politiche locali coese, basate su una analisi approfondita dei problemi, su un'ottica di lungo periodo e sulle possibilità innovative della cooperazione tra gli enti. Da questa difficoltà deriva una certa debolezza dei partenariati che spesso appaiono incoerenti con i programmi di azioni proposti. A partenariati sproporzionati nei quali non è chiara l'attribuzione delle funzioni e le modalità di cooperazione, si affiancano partenariati eccessivamente limitati, rigidamente funzionali alla realizzazione di qualche specifica attività.<sup>3</sup>

### **Promuovere i Patti Locali di Sicurezza Integrata: gli obiettivi di una misura a regia regionale**

---

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, si intende promuovere un'azione a regia regionale che sostenga lo sviluppo a livello territoriale dei Patti Locali di Sicurezza Integrata. Si tratta di accompagnare metodologicamente gli attori istituzionali e sociali in un processo che, facendo innanzitutto emergere gli elementi conoscitivi (di contesto e percettivi), sia utile per impostare una strategia di intervento efficace, tanto per gestire l'allarme sociale, quanto per intervenire sui fattori di rischio attraverso processi di cambiamento strutturale di medio-lungo periodo<sup>4</sup>.

Gli elementi che dovrebbero caratterizzare questo lavoro, in sintesi, sono:

- **raccogliere e elaborare informazioni**, qualitative e quantitative, sullo stato di sicurezza del territorio
- **fornire interpretazioni ed analisi** complesse ed integrate dei fenomeni
- **individuare tematiche rilevanti e priorità** d'azione sulle quali avviare una riflessione locale allargata per migliorare la vivibilità dei territori
- **evidenziare le aree urbane a rischio**, analizzando i possibili nessi causali e le interconnessioni tra le caratteristiche territoriali e i vissuti dei cittadini
- **favorire un confronto tra *decision makers*** sugli elementi di criticità emersi e sulle possibili prospettive di intervento
- **pianificare e progettare** politiche di intervento sulla sicurezza urbana a scala locale
- **monitorare e valutare** la realizzazione degli interventi, per determinarne l'impatto sul territorio e sulle politiche degli enti coinvolti

La funzione della regia regionale per lo sviluppo di tale percorso non è ovviamente quella di sostituire l'azione degli enti e degli attori locali, anzi. La funzione della regia regionale è proprio quella di aiutare e sostenere gli enti e gli attori locali nello sviluppo di un percorso necessario alla programmazione di medio-lungo periodo, che comporta un discreto grado di complessità, mettendo a disposizione strumenti e competenze che, intervenendo sulle criticità, sappiano valorizzare il ruolo del territorio nella ricerca di soluzioni.

---

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Questo per evitare interventi che uno studioso come Garland, quando descrive la tipologia delle risposte pubbliche alla criminalità negli ultimi decenni, definisce «*misure normative che potrebbero essere descritte come acting out: impulsive e irriflessive, prive di riferimento ai problemi reali. Il solo fatto di reagire rappresenta una forma di sollievo e gratificazione*». Garland D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano, 2004, p. 235

## I tempi e i modi di realizzazione della misura

---

Questa misura ha l'obiettivo di orientare – nell'ambito di quanto previsto nel documento di indirizzo triennale "*Linee programmatiche per l'applicazione della LR 23/2007*" approvato dal Consiglio regionale il 14 ottobre 2008<sup>5</sup> – l'azione della Regione Piemonte per l'anno 2010.

I modi di attuazione della misura, sinteticamente, sono:

- **realizzare una approfondita ricognizione**, a livello regionale, che permetta raccogliere informazioni quantitative e qualitative sullo stato dei territori, di analizzare i fenomeni, i contesti e le risorse di cui essi dispongono
- **individuare le aree territoriali** che sulla base della ricognizione meglio rispondono all'esigenza e alla possibilità di promuovere un Patto locale
- **avviare il percorso di progettazione del Patto**, accompagnando gli attori istituzionali e sociali alla definizione della strategia d'intervento e delle proposte operative

### **A. PRIMA FASE: LA RICOGNIZIONE TERRITORIALE A LIVELLO REGIONALE**

Come detto in precedenza, obiettivo della ricognizione territoriale è definire un quadro di analisi del territorio piemontese che consenta di individuare le aree in cui sperimentare la progettazione di un Patto locale. Si tratta, quindi, di un lavoro che ha l'obiettivo di analizzare i diversi contesti, incrociando dati quantitativi e qualitativi allo scopo di valutare le condizioni in cui si andrebbe a progettare e realizzare il Patto. L'obiettivo è duplice: ricostruire il quadro generale della sicurezza/insicurezza nella regione Piemonte (i cui risultati possono essere utilizzati indipendentemente dalla progettazione del Patti), e informare quel processo dialogico che, attraverso il coinvolgimento del territorio, porta alla definizione dei PLSI.

**Cosa rilevare.** L'analisi segue i tre profili di osservazione adottati nel Rapporto sulla sicurezza integrata: dinamiche criminali, atteggiamenti e risposte soggettive dei cittadini, contesto socio-economico d'insieme. Molti dati sono disponibili annualmente attraverso indagini e ricerche di routine già in corso, ma forniscono risultati in date diverse lungo il calendario annuale e non sempre presentano la scala territoriale necessaria.

**Come rilevare.** Per garantire sia un puntuale aggiornamento sia una calibrazione dei dati si ritiene opportuno allestire una rilevazione ad hoc, effettuata su un campione casuale di cittadini adulti del Piemonte, non italiani inclusi, da effettuarsi annualmente in data fissa, con metodo CATI-CAWI più alcune interviste in profondità (per i non italiani). Questa analisi può fornire informazioni su: vittimizzazione, percezioni di sicurezza, reazioni e contromisure adottate individualmente, fiducia nelle istituzioni anche locali, conoscenza e soddisfazione relativa per le iniziative nel campo della sicurezza; è possibile desumere anche alcune informazioni sul capitale sociale a livello locale.

---

<sup>5</sup> Delibera del Consiglio Regionale n° 215 – 43184 "*Legge regionale 10 dicembre 2007 n. 23 (Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata). Linee programmatiche di intervento e azioni prioritarie.*"

**Dove rilevare.** La rilevazione deve essere significativa a livello di centro per l'impiego, una partizione adeguata sia per la dimensione (sono 30 in Piemonte, 4 nella città di Torino) sia per l'opportunità che offrono di incrocio con banche dati già esistenti a quella scala. Anche i distretti socio-sanitari rappresentano una buona partizione, sia per i motivi già indicati sia per la loro maggiore compatibilità con le Zone previste dal Piano sociale della Regione. Sono però 62 e questo rappresenta costi più elevati per la raccolta dati.

**Quando rilevare.** La rilevazione potrebbe svolgersi nell'ultima settimana di gennaio e mettere a disposizione i primi risultati a fine febbraio. Sulla base di questi risultati sarà possibile stilare, entro aprile, una classifica delle aree (centri per l'impiego o distretti s.s.) sulla base del prevalente criterio dell'urgenza di intervento per garantire sicurezza.

Il risultato atteso di questa fase del lavoro, è una "zonizzazione" del Piemonte, individuando così una graduatoria potenziale dei territori in cui proporre la progettazione del Patto.

Allo strumento di misura quantitativa (sondaggio a campione della popolazione) si potrebbe affiancare uno strumento qualitativo di accompagnamento e valutazione dei PLSI. Si tratterebbe di costituire un *panel* di testimoni privilegiati (rappresentante della prefettura, delle istituzioni locali, di associazioni che operano sul territorio, delle scuole, dei corpi di polizia) per ogni provincia. A questi otto gruppi si chiederebbe di riunirsi almeno una volta l'anno per valutare le attività in corso, per commentare i risultati del sondaggio. Inoltre si potrebbe mettere a punto un questionario qualitativo che i partecipanti potrebbero compilare un paio di volte l'anno via internet. La costituzione dei *panel* richiede un anno per la preparazione e la messa a regime.

## **B. SECONDA FASE: L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE**

A partire dai risultati della ricognizione, vengono individuate le aree in cui proporre l'avvio della fase di progettazione del Patto e degli interventi ad esso connessi. Al fine di garantire la possibilità di governare l'intero processo, le aree individuate potrebbero essere un numero più grande, ma quelle che sarebbero coinvolte nella fase di progettazione non dovrebbero essere più di 4 o 5. Una volta stabilita la numerosità dei patti che la Regione è in grado di accompagnare, si procederà a verificare sul campo la disponibilità dei soggetti istituzionali locali a partecipare a un PLSI e contestualmente sarà verificata anche la loro capacità di saper gestire al meglio il processo, anche avvalendosi di informazioni quali la partecipazione ad organismi gestionali intercomunali (come da Relazioni previsionali e programmatiche per i comuni sup. 20.000 abitanti) o la disponibilità di entrate da parte di organismi europei e internazionali (disponibili per tutti i comuni del Piemonte da Osservatorio Finanza locale IRES). Il risultato atteso di questa fase del lavoro, è un elenco dei gruppi di comuni disponibili a partecipare a un PLSI, ordinati in base alle necessità di intervento e alla capacità istituzionale di governarne il processo.

**Tempi fase A e B:** gennaio-aprile 2009

## **C. TERZA FASE: LA PROGETTAZIONE**

È la fase in cui il ruolo della Regione Piemonte si esplicita in un lavoro di accompagnamento alla progettazione del Patto, la cui responsabilità rimarrà in capo agli attori del territorio.

Si tratta di un percorso che deve portare i territori selezionati, e che manifestano la disponibilità a seguire l'intero percorso, a definire l'impianto progettuale del Patto Locale di Sicurezza Integrata entro il mese di agosto, al fine di prevederne il cofinanziamento da parte della Regione nel mese di settembre 2010.

La progettazione è realizzata seguendo un impianto metodologico strutturato, finalizzato tanto a trasferire competenze ai soggetti coinvolti in materia di politiche integrate di sicurezza e di progettazione d'interventi, quanto ad accompagnare gli stessi soggetti nell'analisi approfondita e dettagliata delle problematiche locali e nella coerente programmazione di misure e mobilitazione della rete di partenariato.

Il percorso di progettazione, promosso e offerto dalla Regione Piemonte ai territori interessati alla stipula di un PLSI, seguirà una metodologia partecipativa, aperta all'apporto dell'insieme degli attori che per competenza o interesse svolgono un ruolo nel campo della sicurezza nella comunità interessata.

Esso si svilupperà lungo i seguenti *step*:

- 1. individuazione degli attori istituzionali e territoriali** chiave che saranno in prima istanza consultati per verificare disponibilità e capacità di governare l'intero processo proposto. L'intero percorso coinvolgerà più soggetti delle comunità locali coinvolte, istituzionali e non, che potranno in seguito fare parte attiva del partenariato del PLSI oppure del gruppo di controllo incaricato del monitoraggio e della valutazione dell'impatto delle misure adottate;
- 2. attivazione di moduli formativi** intorno al tema dell'integrazione in materia di sicurezza, fortemente orientati alle tecniche di progettazione e alla gestione dei processi di *governance*, elementi necessari per lo sviluppo di PLSI innovativi.
- 3. analisi approfondita e dettagliata** finalizzata ad acquisire una migliore comprensione delle problematiche specifiche locali, evidenziandone i nessi causali, le categorie di soggetti implicati, le fragilità e i punti di forza delle politiche già attivate e mettendo a punto strumenti di misurazione *ex ante* e *ex post* idonei a misurare l'impatto degli interventi successivamente programmati
- 4. la progettazione del Patto**, fortemente orientata all'identificazione delle priorità d'intervento coerenti con gli esiti dello *step* precedente, identificherà l'articolazione delle politiche pubbliche su cui fare leva per organizzare un piano di lavoro integrato e di medio-lungo periodo, individuerà il complesso dei soggetti locali da mobilitare per il partenariato, elaborerà un piano economico sostenibile nel tempo
- 5. strutturazione del gruppo di controllo** incaricato di monitorare l'avanzamento delle azioni del Patto, lo stato di cooperazione infra e intra istituzionale e di valutare l'impatto sul territorio e sulle politiche degli enti delle misure adottate

**Tempi fase C:** maggio-agosto 2010